

XV. LA GRAN TRANSFORMACIÓN URBANA EN ESPAÑA.

BALANCE Y CONCLUSIONES DE LAS INTERRELACIONES ENTRE GOBIERNOS LOCALES Y POLÍTICAS URBANAS EN LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

Mariela Iglesias, Marc Martí-Costa, Joan Subirats
y Mariona Tomàs

Vivimos un período iniciado en el último cuarto de siglo XX que puede considerarse una «nueva revolución urbana». Una revolución tecnológica vinculada a la emergencia de la sociedad informacional y de los impactos sobre el territorio debidos a los nuevos medios de información y comunicación. Una revolución económica producida por la globalización y por el carácter dominante del capitalismo financiero. Una revolución espacial por el tipo de desarrollo urbano extensivo y fragmentado que genera territorios urbanizados de una escala muy superior a las conocidas anteriormente. Una revolución sociocultural por la multiplicación de colectivos humanos muy heterogéneos y por una individualización de los comportamientos. Y una frustrada revolución política por la inadecuación entre los territorios como espacios socioeconómicos y los territorios institucionales.

JORDI BORJA, «Ciudades del mañana»,
texto conferencia, Biblioteca BenRosch,
Córdoba, julio de 2011

En este capítulo final, plantearemos una propuesta de análisis retrospectivo y prospectivo. Queremos ir más allá de recoger los elementos principales y concretos que han constituido nuestro trabajo

de investigación sobre siete grandes ciudades españolas a lo largo de estos años. Ese ha sido el objetivo del capítulo comparativo, en el que, de manera transversal, se ha tratado de resumir esa evolución en distintas fases y bajo distintos parámetros analíticos. En este caso, lo que pretendemos es proponer una mirada propia, una tesis, si se quiere denominar así, sobre lo que entendemos ha sido la gran transformación urbana que ha sacudido España en estos últimos 50 años. Nuestra tesis parte de tres elementos básicos:

- Las ciudades han asumido una agenda mucho más compleja que la que tenían hace años. Las políticas urbanas acumulan hoy una densa interrelación de aspectos económicos, culturales, urbanísticos, ambientales, sociales y de servicios a las personas y familias, que determinan en buena parte la calidad de vida, el día a día de los ciudadanos.
- Los gobiernos y las administraciones locales han ido modificando sus formas de hacer, impulsados tanto por las exigencias de sus nuevos roles, como por las nuevas perspectivas que la globalización ha ido imponiendo. El paso del «gobierno local» a la «gobernanza local» podría resumir un cambio en las formas de entender el ejercicio de autoridad y la articulación de nuevos y viejos actores en la toma de decisiones estratégicas y en su puesta en práctica.
- Esos gobiernos, esas administraciones locales, ven constantemente alteradas y modificadas sus competencias y recursos con las iniciativas, proyectos y programas de otras esferas de gobierno (transestatal, estatal, regional,...) que se solapan, se contradicen o articulan con sus propias iniciativas y propuestas. La dimensión multinivel adquiere plena vigencia y operatividad, y debe ser tenida en cuenta cada vez más cuando hablamos de gobiernos y de políticas locales.

Desarrollaremos, pues, estos elementos que nos han servido de guía en nuestra investigación, y que pretendemos contrastar con lo ya analizado, para seguir trabajando en el estudio de los gobiernos locales en España.

De la expansión urbana de los años setenta a las «ciudades de propietarios»

Las ciudades españolas salieron del letargo de la posguerra a caballo de la relativa normalización que supuso la modernización económica del régimen franquista a través del Plan de Estabilización y de la incorporación plena de la peseta a la convertibilidad internacional, lo que facilitó su integración en el mercado de inversiones y en el negocio turístico. Así, se abrieron las puertas a inversiones extranjeras, se ampliaron las posibilidades de exportación y se inició la apertura al turismo. Todo ello sustentado en una formalización jurídica mayor en las formas de proceder de la administración (reforma administrativa de López Rodó). Esas fueron las bases de crecimiento económico en la España de los años sesenta.

En esa misma dinámica cabe situar el rápido crecimiento de algunas ciudades como Madrid, Barcelona, Bilbao o, en menor medida, Valencia o Vigo. Esas ciudades acumulaban el rápido surgimiento de industrias, de servicios, y al mismo tiempo, nuevos residentes procedentes de la inmigración interior que buscaban sitio en el que establecerse y donde tener perspectivas de futuro. Las políticas urbanas como tales eran inexistentes. Lo que se precisaban eran lugares, espacios, enclaves en los que construir viviendas. Aunque ello fuera a costa de postergar servicios esenciales, medios de transporte o las condiciones básicas de cualquier espacio público. Era un urbanismo de mínimos, que encontró en la tipología de los polígonos de viviendas en barrios periféricos, la solución para ir situando a millares de recién llegados que se hacinaban en barracas y chabolas de autoconstrucción.

Los ayuntamientos, por lo demás, eran en esa época esencialmente administraciones locales totalmente dependientes del poder central, y su capacidad para desplegar políticas urbanas mínimamente complejas, estaba absolutamente descartado. Solo Madrid y Barcelona disponían de mayor capacidad ejecutiva, pero, al mismo tiempo, el control central sobre sus iniciativas y programas era absoluto. El despliegue urbano estaba totalmente sometido a las necesidades que se derivaban del crecimiento industrial, y la lógica era, por tanto, claramente subsidiaria. Pero, es importante reseñar que ya en los cincuenta se impulsó una política de vivienda que pretendía incorporar la lógica de la propiedad como paradigma

popular dominante. Y, de hecho, podemos decir que una forma de compensar los bajos salarios fue propiciar el acceso en propiedad a la vivienda, aunque esta fuera de baja calidad y en barrios carentes de los servicios más elementales.

El cambio político a finales de los setenta implicó la plasmación y puesta en práctica de un completo programa de reconstrucción urbana, postergado o limitado en el tardo franquismo, y que constituyó la agenda de la nueva democracia local. Fueron esos los años en que cristalizó y se institucionalizaron las propuestas políticas y urbanas que constituyeron las bases políticas de los movimientos vecinales y urbanos de los setenta en toda España. El tema fundamental para toda ciudad fue la capacidad de construir, dotar y hacer funcionar servicios públicos que habían sido sistemáticamente postergados o realizados con bajísimos estándares en los años del «desarrollismo» franquista. Las ciudades empezaban a ser vistas más como centros de servicios que como centros industriales, lo que fue motivando el desplazamiento de las industrias a la periferia o hacia las segundas coronas metropolitanas.

Los años ochenta significaron la plena consolidación del modelo «reparador» y «renovador» surgido en los años de la transición democrática. Se fueron afianzando los ayuntamientos democráticos, se profesionalizaron políticos y nuevos técnicos locales, y en general diríamos que se produjo una notable institucionalización de la vida política local. Con un gran punto de interés que era la recuperación económica, unida a la generación de un zócalo de servicios básicos que cada comunidad o municipio requería.

Más tarde, ya en las postrimerías de siglo y una vez resueltas en gran parte las carencias básicas heredadas, algunos gobiernos locales en ciudades españolas significativas, empiezan a pensar en términos de estrategia urbana, definiendo objetivos, tratando de generar complicidades con actores económicos y sociales, tratando de buscar un lugar propio en un proceso de globalización ya claramente en marcha. Por otro lado, la creciente preocupación por las consecuencias ambientales del proceso de desarrollo acelerado en las ciudades españolas, va obligando a incorporar en la agenda de las políticas urbanas lógicas que tuvieran en cuenta un concepto de hábitat urbano que fuera más allá del estricto diseño urbanístico de espacios públicos y zonas de residencia y servicios.

Al mismo tiempo, los cambios sociales generados por las innovaciones tecnológicas y la globalización económica, empiezan a hacerse notar en las ciudades. Más individualización de las trayectorias vitales, menos espacios estables de socialización, más fragilidad de las estructuras familiares, generalización de la precariedad laboral... son aspectos que poco a poco y con ritmos van dejándose sentir diferentes en las diferentes ciudades. La propia generalización del estatus de «propietario» (un 87% de viviendas de propiedad en España en el año 2007, frente al 50% a finales de los cincuenta), genera una lógica de relación entre ciudadano y gobierno local, más entendida como cliente-prestador de servicios, que como ciudadano-institución representativa. Los gobiernos locales empiezan a asumir problemas, temas o demandas que no encajan en su repertorio tradicional de servicios de atención básica o primaria. La agenda urbana se hace más compleja y genera nuevas estrategias en temas educativos, culturales, sociales o de salud comunitaria que conduce a nuevos espacios de concertación entre esferas de gobierno, o entre instituciones públicas y actores sociales.

A medida que avanzamos en el nuevo siglo, aumentan las tensiones entre una dinámica de crecimiento en la complejidad de los problemas urbanos, con una mayor densidad en la articulación entre políticas en el ámbito local, y las dificultades de los gobiernos locales de proveerse los recursos necesarios para asumir esas nuevas tareas y compromisos. Mientras dura la fiebre especulativa alrededor del *boom* de la vivienda, los ayuntamientos se benefician de las plusvalías generadas por todo ese proceso. Sin embargo, en el momento en que la burbuja estalla, muchos gobiernos locales se enfrentan con la dura realidad de una agenda de servicios a las personas mucho más extensa, un gran aumento del desempleo, una fragilidad social y familiar notable por la gran generalización del endeudamiento hipotecario, unas exigencias de cobertura de servicios básicos en municipios que han crecido significativamente, y, en cambio, con capacidades de obtención de recursos que vuelven a los estándares y límites tradicionales (impuestos locales muy determinados y transferencias limitadas del Estado y de las Comunidades Autónomas).

La globalización deja sentir con fuerza su influencia, tratando de imponer un modelo o un «metarrelato» de matriz neoliberal, en el que se mezclan elementos ideológicos, con técnicas específicas de gobierno,

que buscan la reducción del gasto público, la mercantilización de servicios a las personas en temas clásicamente locales, como son el cuidado y la atención, la asunción pública de las externalidades negativas de esa estrategia, y ello conlleva un debilitamiento de la estructura de derechos universales y subjetivos. Se discute a los poderes públicos su papel de «asegurador social» ya que se entiende que la socialización de la seguridad es injusta e ineficaz. Los argumentos que se usan van en la línea de considerar que el sistema público de bienestar puede generar incentivos para dejar de esforzarse, por lo que se premiaría a quien no se lo estaría ganando, y, en cambio, se estaría penalizando a quienes se esfuerzan que no verían recompensados sus esfuerzos con una mejor situación. Al mismo tiempo, este sistema también sería ineficaz, ya que podría ser sustituido por operadores privados que mejorarían su eficiencia y su rendimiento. En ese contexto, los gobiernos locales tienen ante sí la tarea de plegarse a esa lógica, o de construir alternativas sociales, económicas y ambientales distintas. Los debates sobre resiliencia urbana, sobre economía social, sobre innovación social, o sobre el concepto de lo común, empiezan a surgir en contextos urbanos, y rápidamente se conectan con exigencias de profundización democrática también a escala local. Así, en las ciudades españolas (en algunas más que otras, en algunas de manera más rápida y drástica que en otras) percibimos que se ha producido un tránsito desde una agenda de políticas urbanas muy centrada en el eje urbanismo-desarrollo económico, hacia una mayor presencia de los componentes sociales, culturales y ambientales. De tal manera que podríamos decir que, sin abandonar la vertiente urbanística-económica, como siempre muy significativa en la estrategia de los gobiernos locales, las agendas urbanas se han hecho más plurales y complejas, y en respuesta a ello las políticas urbanas han asumido una mayor extensión y urdimbre en estos últimos años. El urbanismo ya no basta el urbanismo para abordar los problemas urbanos. Sin una estrategia de políticas urbanas propia, sin procesos de implicación social, los gobiernos locales ven sometidas sus dinámicas agentes externos que dictan proyectos y ritmos.

En definitiva, lo que podemos constatar es, por un lado, reforzamiento y extensión de la agenda de los gobiernos locales. Por otro, y derivado de lo anterior, una mayor densidad y transversalidad de lo urbano. Y todo ello unido a las crecientes dificultades para abordar

ese exigente contexto de globalización y enraizamiento local, desde los recursos y posibilidades de los ayuntamientos de las grandes ciudades españolas tras el fin de la burbuja inmobiliaria.

¿La mayoría de edad del gobierno local?

Los límites de la administración local. Hacia la gobernanza local y territorial

Entre 1970 y el final del primer decenio del nuevo siglo, no solo transcurren cuarenta años. Para los ayuntamientos españoles, estos cuarenta años han significado pasar de ser unas administraciones periféricas, marginales y subordinadas, a convertirse en gobiernos locales claves para el (micro)bienestar de sus ciudadanos. No es una historia de éxito, ya que, como hemos mencionado, los gobiernos locales de las ciudades españolas padecen un déficit crónico de recursos, fruto de la falta de descentralización efectiva del gasto público. Una descentralización que ha sido tremendamente significativa en términos del trasvase de recursos de la Administración General del Estado a las comunidades autónomas, pero que no ha ido más allá. En efecto, lejos de las expectativas de la transición, los ayuntamientos han quedado básicamente donde estaban (alrededor del 14%) en la distribución del gasto público entre las distintas esferas de gobierno. Con ello no queremos decir que siguen haciendo lo que hacían (como hemos tenido ocasión de desmentir), ni que sigan teniendo un papel marginal y periférico en la vida política, económica y social del país, como a continuación trataremos de argumentar.

Lo que hemos podido ir comprobando, tanto en la investigación llevada a cabo como en multitud de datos y estudios que lo confirman, es que la transformación urbana de estos años en España ha venido acompañada de una notable, aunque desigual en tiempos y en contenidos, modernización y renovación de las estructuras y dinámicas de gobierno y de administración en los ayuntamientos españoles. Los ayuntamientos vivieron la transición democrática aprisionados entre una legislación administrativa que estaba pensada en clave de formalismo-jurídico (aparentemente muy procedimentalista y garantista, pero en la práctica permisiva y discrecional para quien conociera los vericuetos del proceso administrativo) y las urgencias de actuación rápida y contundente que exigía el paso a la democracia y la respuesta

a las reivindicaciones sociales del antifranquismo en cada ciudad. En la práctica, lo cierto es que la normativa administrativa surgida de la reforma impulsada por López Rodó a finales de los cincuenta y principios de los años sesenta, se siguió aplicando sin problemas en los primeros años de la democracia tanto en la esfera local, como en la autonómica o la estatal. Y solo recientemente ha tenido momentos de cambio, sin que de hecho haya fructificado una nueva normativa básica para los municipios adaptada a los nuevos tiempos.

A finales de los ochenta, con el impulso del entonces ministro de Administraciones Públicas, Joaquín Almunia, se empezó a «recibir» en España la nueva literatura sobre gestión pública, en base a la cual se publicaron las «Reflexiones para la Modernización de la Administración» (1991), como manifiesto de reforma de las administraciones públicas españolas. Una literatura, que si bien tenía componentes que apuntaban a seguir en las administraciones públicas modelos de gestión empresarial, sirvió asimismo de acicate para repensar procesos y empezar a hablar no solo de legalidad y procedimiento, sino también de eficacia y eficiencia. Era evidente que no se podía seguir actuando como si tuviéramos administraciones liberales, con pequeños porcentajes de gasto público en relación al PIB nacional, cuando las exigencias y las necesidades sociales exigían respuestas rápidas y eficaces desde las instituciones. La reforma fiscal propició que los recursos que se precisaban estuvieran disponibles, y por tanto, las administraciones, y en primera línea los ayuntamientos, tenían que asegurar la coexistencia del principio de legalidad con el principio constitucional (art. 9.2) que hablaba de la necesidad de que los poderes públicos removieran los obstáculos que impedían que la libertad y la igualdad fueran efectivos.

Los gobiernos locales han sido durante todos estos años las administraciones que más han innovado desde el punto de vista de la gestión pública, pero es asimismo cierto que esa innovación ha sido muchas veces más fruto de la necesidad y guiada por la improvisación que fruto de un cierto diseño o de programa de modernización más o menos formalizado. Así, podemos afirmar que han sido algunas ciudades las primeras instituciones públicas que han establecido cargos de gerencia en sus administraciones; han estado también algunas ciudades las primeras en probar formas de gestión mixta de servicios o funciones anteriormente realizadas desde la esfera administrativa;

en algunas ciudades, se han ido dando experiencias significativas de cooperación internacional, de inserción en redes internacionales o se han impulsado la presencia directa de oficinas o enclaves en algunas capitales del mundo para impulsar estrategias de inversión o programas específicos. Han sido asimismo algunas ciudades las primeras que han trabajado en planes estratégicos, incorporando esa herramienta de planificación y de fijación de objetivos, de manera consensuada con otros actores económicos y sociales del entorno, para así orientar su crecimiento y su futuro.

Es precisamente la larga experiencia de planificación estratégica que se ha ido dando en numerosas ciudades españolas la que merece un cierto comentario específico. En efecto, la utilización de esta herramienta de programación y de articulación de objetivos, procedente del mundo empresarial, tuvo su primera aplicación en España por parte de un municipio (el caso de Barcelona con la fase previa a los Juegos Olímpicos de 1992) una manera peculiar en ser ejecutada y llevada a cabo. No se trató de un instrumento interno al consistorio que permitiera fijar objetivos conjuntos entre las distintas áreas o sectores de intervención municipal. Lo que se hizo fue adaptar esa herramienta a una lógica de consenso estratégico entre actores económicos, sociales y académicos para relacionar las políticas urbanas necesarias en relación con la celebración de un determinado evento (en este caso los JJOO) con las dinámicas y estrategias que, con motivo de ese objetivo común, tenían de manera autónoma empresas, sindicatos, universidades o entidades cívicas. Se trataba de construir un «relato» común en el que todos contribuyeran a su formulación, desde sus propios intereses, y trazar líneas de colaboración y concertación en torno a ciertos programas o actuaciones. En cada uno de estos casos se marcaba objetivos, se compartían recursos, se establecían acuerdos y dinámicas de seguimiento. Aunque, es bien cierto, que los implicados en esos procesos eran más bien las élites económicas, sociales e intelectuales de cada ciudad, que disponían de otros canales para mostrar su influencia. Pero, su institucionalización y visibilidad no deja de ser significativa. En buena medida, y con las lógicas adaptaciones que cada ciudad estableció, ese modelo se fue extendiendo, y contribuyó a que esta dinámica de planes estratégicos pueda considerarse un precedente del debate sobre gobernanza local en España.

En efecto, a medida que se ha ido haciendo más complejo el gobierno de las ciudades, debido a la ya comentada modificación de la agenda de las políticas urbanas, y con el aceleración de los cambios sociales ya mencionados, han ido quedado más al desnudo las flaquezas e insuficiencias de una política estrictamente institucional, que establece como únicos cauces de participación las vías previstas en los mecanismos de democracia representativa y los consejos de participación que los ayuntamientos han ido, en su caso, estableciendo como cauce de intervención en la política local por parte de entidades y asociaciones. La individualización social, la pérdida de referentes y de dinámicas de agregación social, la precarización laboral, o la gran heterogeneidad impulsada por la masiva llegada de inmigración (situada fuera de los mecanismos de elección y representación), han ido propiciando la innovación democrática a nivel local. Han sido muy diversos y de escala muy distinta estos procesos de experimentación democrática. Así, se han incorporado técnicas y mecanismos que a veces han pretendido complementar la democracia representativa ya existente, a veces han tratado simplemente de consensuar una decisión específica, o a veces han buscado formas más estables de encauzar la participación ciudadana fuera de los momentos electorales específicos. Pero, es evidente, que repasando simplemente los organigramas municipales se observa la proliferación de concejalías de participación ciudadana, se han publicado libros recogiendo experiencias, se han celebrado multitud de encuentros, jornadas y congresos nacionales e internacionales al respecto, etc. En este sentido podemos concluir que la participación ciudadana a escala local ha sido uno de los temas relevantes, al margen de su concreto impacto y evaluación final, en estos últimos años en España.

En este sentido, parece claro que el mundo local español no ha quedado al margen de las dinámicas que en diversas partes del mundo justifican que se hable de un cierto tránsito entre el gobierno local y la gobernanza urbana. Con ello se quiere hacer referencia a ese conjunto, no siempre coherente ni sistemático en tiempo y forma, de experiencias de planificación estratégica, consultas ciudadanas, jurados ciudadanos, presupuestos participativos, consejo de ciudad, etc., que han ido proliferando y que marcan la inquietud de los gobiernos locales por ampliar el margen de legitimación y de conexión entre

institución y población local que tradicionalmente se canalizaban vía elecciones. La política estrictamente institucional y el fiarlo todo a los mecanismos de legitimación electoral ya no bastan.

En cada ciudad, en cada municipio, existe una propia trayectoria que marca el grado en que ello se ha producido, y señala los equilibrios entre el protagonismo de los poderes públicos, del mundo empresarial, del tejido social o de los ciudadanos en su conjunto y en su individualidad, en esos procesos que han hecho de forma simultánea la transformación urbana, la construcción de relatos o modelos de ciudad, y las dinámicas de gobernanza urbana. Al analizar esta trayectoria, se observa cómo de situarse en un polo que combinaba protagonismo de los poderes públicos con presencia de intereses empresariales y económicos, se ha ido tendiendo, sin dejar de primar ese eje, a complementar los canales de presencia de otros intereses y protagonismos sociales y ciudadanos.

¿Niveles o esferas de gobierno? las complejidades del gobierno multinivel

Reconfiguración de las lógicas de gobierno territorial en la nueva modernidad

En este capítulo conclusivo nos hemos referido hasta ahora a la progresiva ampliación de la agenda urbana, y la subsiguiente articulación de políticas urbanas que fueran más allá del campo estrictamente urbanístico. Asimismo hemos mencionado cómo se han ido constatando las insuficiencias que una lógica estrictamente institucional y de legitimación electoral tenía para el ejercicio de gobierno a escala local. Queremos concluir estas reflexiones finales aludiendo precisamente a las dinámicas de relación que se han ido dando entre esfera local de gobierno y otras esferas de intervención pública. Tratamos de evitar aquí el referirnos a la típica expresión de «niveles de gobierno» ya que entendemos que su bien resulta útil a efectos descriptivos, confiere una lógica jerárquica a la relación entre gobiernos que sitúan su campo de actuación a distinta escala y dimensión territorial y social, pero que en cambio están todos ellos plenamente legitimados a través de los mecanismos de democracia representativa previstos, y tienen su propio campo competencial y sus propias capacidades recaudatorias y ejecutivas, por limitadas

que sean en algunos casos. Por tanto, preferimos hablar de «esferas de gobierno», entendiendo que ello conlleva una lógica no solo de mayor respeto a cada una de ellas (supraestatal, estatal, autonómica o regional, y local) sino que además sirve mejor a nuestros propósitos en esta parte final. En efecto, queremos precisamente poner de relieve la transición de una lógica de gobierno local circunscrito, por así decirlo, en su propia esfera competencial, a una lógica de gobierno multinivel en la que se articulan en distintos programas y actuaciones las distintas esferas de gobierno, cada una con sus competencias, recursos, objetivos e intereses.

El mundo local en España ha sufrido siempre de un cierto síndrome de tamaño. Los más de 8.000 municipios existentes han sido utilizados como argumento para poner de relieve la dificultad de abordar con seriedad una «segunda descentralización», que confiriera más fuerza local a las políticas públicas más significativas. Es evidente que muchos de esos miles de municipios no tienen la escala suficiente para poder abordar con eficacia muchos de los problemas que conlleva la vida actual a ciudadanos con más incertezas y sensación de vulnerabilidad sobre su futuro. Pero, al mismo tiempo, hemos de ser muy conscientes que al lado de la variable escala existe la variable identidad, y por tanto la convicción, el sentimiento de pertenecer a una comunidad, de formar parte de un espacio sentido como propio. Ello conlleva, inmediatamente, la necesidad de combinar lógicas técnicas de tamaño adecuado para implementar políticas, con lo que denominaríamos sentido de pertenencia a un espacio-localidad. La experiencia de Francia, con más de 30.000 municipios, nos indica que es posible combinar la vituperada «lógica de campanario» con dinámicas de acción política que busquen la agregación, al articulación de espacios y recursos comunes para abordar problemas y plantear políticas de manera conjunta y articulada. En España, pocas iniciativas se han dado en este sentido. Son escasas las iniciativas del Estado o de las CCAA que busquen la articulación intermunicipal, o que propicien o incentiven, con recursos como en Francia, que se produzcan lógicas de coordinación y colaboración entre municipios. Las mancomunidades se han convertido en un recurso muy habitual (se cuentan por más de un millar en España), en algunas CCAA, por otra parte, se han organizado esferas comarcales de colaboración y de prestación de ciertos servicios, pero, en general,

no ha habido una política clara al respecto, ni se ha formulado una estrategia de respuesta al problema de escala y de fragmentación ya mencionado. La excepción la hemos tenido desde la Unión Europea, por ejemplo a través de los Planes Territoriales que han propiciado la articulación y han obligado a la cooperación entre municipios colindantes y entre estos y otras esferas de gobierno, y también con actores económicos y sociales.

En esa misma línea, conviene reseñar el poco despliegue que, como hemos mencionado específicamente en el capítulo dedicado a ello, ha tenido la dinámica metropolitana en el mapa municipal español. Entendemos que ello tiene que ver con esa visión, en el fondo centralista, que anima al Gobierno central y a los gobiernos autonómicos sobre la posible competencia que pueda generar la existencia de instancias de gobierno metropolitano que acumulen población, recursos y políticas. Sigue existiendo una perspectiva jerárquica y competencial por la cual, el poder se entiende de manera piramidal y en relación al estatus de quién lo encarna, y el poder viene delimitado y conformado por las competencias y recursos de que se disponen formalmente. Esa visión, lo que genera es una rigidez y una falta de adaptación a dinámicas cambiantes, enormemente negativa desde nuestro punto de vista. La dimensión metropolitana de los problemas no pueden discutirse. Pero, de ahí a entender que la forma de abordarlos exige forzosamente el establecimiento de un poder metropolitano jerárquicamente superior a los poderes respectivos de que disponen los gobiernos locales implicados, o que las competencias de ese espacio de políticas metropolitanas exige forzosamente la mengua de las capacidades y competencias de esos mismos gobiernos locales, es entender muy poco de cómo funcionan hoy las nuevas dinámicas de poder e influencia. Es evidente que si se sigue confundiendo poder con estatus, jerarquía y delimitación competencial estricta, poco se podrá avanzar en encarar los problemas que genera la fragmentación institucional existente, y de hecho se propiciará una lógica recentralizadora como salida funcional (pero, nos parece significativamente equivocada desde el punto de vista de las lógicas de gobernanza de problemas comunes y de transversalidad de políticas, que aquí hemos defendido).

La europeización de la vida y de la política local ha sido un hecho evidente en España desde finales de los años ochenta. Han

sido muchos los municipios españoles que se han beneficiado de las políticas de desarrollo territorial y de las grandes inversiones redistributivas planteadas sobre todo durante los años noventa. El proceso de aprendizaje técnico, de colaboración interinstitucional y de internacionalización de los gobiernos locales que ello ha provocado no creemos que pueda ni ocultarse ni minusvalorarse. En los municipios analizados en este volumen, todos ellos grandes ciudades, se ha entendido que no existe futuro para cada ciudad si no actúa y se mantiene presente en una red europea o internacional de ciudades. Pero, es evidente que ello puede generalizarse a municipios de toda España de tamaños muy distintos. Y en esa labor, como en muchas otras, la labor de las Diputaciones provinciales ha sido significativa, sobre todo si han entendido que su labor es de soporte a los municipios, actuando como red intermunicipal y como espacio de cooperación, de soporte técnico y de aprendizaje interadministrativo. Lógicamente, la influencia de las políticas e iniciativas europeas ha sido mayor en ciertos campos que en otros, como también lo ha sido la capacidad de influencia sobre los gobiernos locales de las iniciativas del Estado o de las comunidades autónomas. Pero, es indudable que el balance final es la creciente interdependencia y articulación, no siempre melodiosa, entre las políticas de cada esfera de gobierno.

¿Dónde estamos? Reflexiones finales

Los gobiernos locales en España atraviesan momentos difíciles en este final de 2011. Por un lado, han de asumir la complicada situación financiera del sector público, que ha visto muy limitados sus ingresos, y que además sufre la presión internacional de reducción del déficit. Ello obliga a drásticos recortes en todo tipo de inversiones y servicios, justamente cuando esa misma crisis económica (un factor más del cambio de época que atravesamos) exige de los poderes públicos respuestas efectivas que eviten el aumento de las desigualdades y de la exclusión social. Y es en ese aspecto donde los gobiernos locales ocupan un lugar determinante para la calidad de vida de la gente, para las relaciones de supervivencia cotidiana. Es precisamente en este contexto cuando más se encuentra a faltar el proceso descentralizador (prometido en diversas ocasiones y nunca

realizado) hacia los gobiernos locales. No necesariamente en forma de nuevas competencias, o de grandes trasvases de recursos, sino sobre todo de asunción de su rol estratégico en el bienestar ciudadano, y por tanto avanzando en procesos de concertación y cooperación entre esferas de gobierno. No podemos seguir trabajando con lógicas de juego de suma cero, en las cuales la perspectiva de cada actor es que lo gana uno lo pierde el otro. Hablamos de distribuciones funcionales de roles y de atribuciones, de servicios concertados, de políticas conjuntas, en unidades territoriales de escala suficiente, construidas desde el acuerdo y no desde la imposición. Hablamos de procesos de implicación ciudadana, basados en identidades territoriales y comunitarias, que permitan construir sistemas de gobernanza territorial resistentes a los cambios, conscientes de las cargas ambientales que generan las ciudades, y dispuestos a construir procesos de resiliencia urbana. Es decir, procesos que permitan construir a los asentamientos urbanos capacidades colectivas que resistan alteraciones, manteniendo los equilibrios entre las exigencias ambientales, económicas y sociales de sus comunidades, muy en la línea de lo que marca la Carta Europea de las Ciudades aprobada en Leipzig el año 2007.

Políticas urbanas que superan lógicas urbanísticas, sistemas de gobernanza urbana que van más allá de las instituciones políticas propias de los gobiernos locales, dinámicas de gobierno multinivel que superan las estrecheces territoriales e institucionales de cada esfera de gobierno. Estas son nuestras conclusiones sobre la evolución de los gobiernos locales en España, basándonos en nuestros análisis e investigaciones. Y esas conclusiones se confrontan con una compleja y difícil realidad, que no por vivida (quizás con menos intensidad) en otros momentos de estos cuarenta años de democracia local, deja de ser especialmente significativa. Estamos en pleno debate sobre la intensidad de nuestra democracia, sobre el papel que ocupa lo público (en lo espacial, en los valores, en el liderazgo o en los servicios), y buscamos cómo reforzar las capacidades de las comunidades para afrontar de manera autónoma y conjunta los retos de su sostenibilidad, es decir, su grado de resiliencia. Seguiremos con esta lógica de análisis en futuros trabajos, ya que entendemos que el futuro de la democracia en España está profundamente unido a la mejora de los gobiernos locales.